

Benjamin Ward

Ein Feigenblatt für Folter: die Verwendung „diplomatischer Zusicherungen“ im OSZE-Raum

Als sich die europäischen Regierungen Ende der 1940er Jahre zusammensetzten, um einen neuen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte auszuhandeln, diskutierten sie auch die Frage, ob es Ausnahmen geben sollte. Das Gemetzel des Zweiten Weltkriegs war vielen Europäern noch gut im Gedächtnis, und so einigten sich die Regierungsdelegationen auf die Möglichkeit, einige der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte „im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht,“¹ außer Kraft zu setzen. Als es jedoch um das Verbot der Folter ging, kamen die Vertragsparteien zu dem Schluss, dass Folter so abscheulich und das Risiko, dass Ausnahmen gemacht würden, so groß war, dass das Folterverbot absolut sein müsse.

Artikel 3 dieses Vertrages, der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), ist eine der bekanntesten Quellen, in denen das Folterverbot Ausdruck gefunden hat. Die Absolutheit des Verbots – das ebenso grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe umfasst und zu dem auch das Refoulementverbot (Zurückweisungsverbot) gehört, d.h. das Verbot, Menschen in Länder abzuschicken, auszuweisen oder auszuliefern, in denen ihnen Folter oder Misshandlung droht – findet so breite Akzeptanz, dass sie als Norm des Völkergewohnheitsrechts aufgefasst wird und für alle Staaten bindend ist, unabhängig davon, ob sie entsprechende Verträge ratifiziert haben oder nicht. Folter ist zwar noch keineswegs ausgeremert, das Tabu der Folter aber, das die EMRK und andere Menschenrechtsverträge in den letzten 50 Jahren errichtet haben, hat all diejenigen gestärkt, die sich für ihre endgültige Ausrottung einsetzen.²

Das Tabu der Folter ist heute in Gefahr. Regierungen und Kommentatoren stellen immer öfter und immer lauter die Frage, ob das Folterverbot zu jeder Zeit und unter allen Umständen Geltung haben soll – und einige Regierungen handeln bereits so, als ob dies nicht der Fall sei. Den Anstoß für diese veränderte Denkweise gab die Bedrohung durch Terrorismus.³ Nicht nur von Re-

-
- 1 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, Artikel 15.
 - 2 Zu den wichtigsten Übereinkünften gehören neben der EMRK der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie die rechtlich nicht bindende Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Das absolute Folterverbot findet sich ebenfalls im humanitären Völkerrecht, u.a. in den Genfer Konventionen und im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs.
 - 3 Zur Universalität und Absolutheit des Folterverbots stellte Manfred Nowak, VN-Sonderberichterstatter über Folter, kürzlich fest, dass „erstmal seit dem Zweiten Weltkrieg die-

gierungen wird das Argument vorgebracht, der Charakter der terroristischen Bedrohung sowie die Fähigkeiten und die Bereitschaft neuer terroristischer Gruppierungen, massenhaft Zivilisten zu töten, bedeuteten, dass die alten Maßstäbe den neuen Aufgaben nicht mehr gerecht werden. Um auf dieses Argument eine Antwort zu finden, muss man die heutige Bedrohung durch Terrorismus mit der Bedrohung durch einen Sieg der Nazis im Zweiten Weltkrieg vergleichen. Wenn die Einebnung ganzer Städte und Millionen Tote während des Zweiten Weltkriegs die europäischen Regierungen nicht zu dem Schluss veranlasst haben, dass Folter bisweilen akzeptabel sei, wie kann es dann angesichts einer geringeren Bedrohung irgendeine Rechtfertigung für Ausnahmen geben?

Das Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ist aus verschiedenen Richtungen unter Beschuss geraten. Es wird u.a. versucht, das Verbot durch eine Neudefinition von Folter einzuengen, das Verbot anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe mit dem Argument, dieses Verbot sei kein absolutes, vom Folterverbot abzutrennen, so genannte „Vernehmungen unter Anwendung von Zwang“ zu rechtfertigen oder zu billigen, die Verwendung von in Drittländern unter Anwendung von Folter zustande gekommenen Vernehmungsprotokollen als Beweismaterial für Strafverfolgung oder nachrichtendienstliche Zwecke zuzulassen oder aber es finden direkt Auslieferungen, Rückführungen und andere Arten der Überführung in Folterländer statt, darunter die so genannten „Überstellungen“, sowie Rückführungen auf Grundlage des Versprechens der Empfängerländer, keine Folter anzuwenden. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Folgen des zuletzt genannten Umgehungsversuchs: den Bemühungen von Staaten, Menschen auf Grund von Versprechungen – oder so genannter „diplomatischer Zusicherungen“ – des Empfängerlandes, dass sie dort nach ihrer Rückkehr weder Folter noch andere Arten der Misshandlung zu erwarten hätten, in Länder rückzuführen, in denen ihnen Folter droht. Eine wachsende Zahl von Ländern im OSZE-Raum – darunter Deutschland, Georgien, Großbritannien, Kanada, die Niederlande, Österreich, Schweden, die Türkei und die USA – flüchten sich in diese „Zusicherungen“, um sich ausländischer Staatsbürger leichter entledigen zu können. Die meisten der von solchen Rückführungen Betroffenen werden verdächtigt, in terroristische Aktivitäten verwickelt zu sein; diplomatische Zusicherungen finden aber auch in Asylverfahren Anwendung, in denen der Bewerber keine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellt. In

ser wichtige Konsens der internationalen Gemeinschaft von einigen Regierungen im Kontext ihrer Strategien zur Terrorismusbekämpfung anscheinend in Frage gestellt wird“. UNHCHR, Statement of the Special Rapporteur on Torture, Manfred Nowak, to the 61st Session of the UN Commission on Human Rights, Genf, 4. April 2005, S. 3, unter: <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/60B1E9AE29AFE9B6C1256FDD0041B400?opendocument> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

all diesen Fällen werden in den Ländern, in die die Betroffenen zurückgeschickt werden sollen, Menschen gefoltert und misshandelt.

Besonders beunruhigend an diesem Phänomen der Rückführung aufgrund diplomatischer Zusicherungen ist, dass diejenigen Staaten, die sich dieses Instruments bedienen, versichern, die Rückführungen seien mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen und dem Folterverbot vereinbar. Tatsache aber ist, dass diplomatische Zusicherungen die Gefahr von Folter nicht verringern und dass die Rückführung in Länder, in denen gefoltert wird, ein Bruch des Völkerrechts ist.⁴ Wie Menschenrechtsexperten und Menschenrechtsanwälte zunehmend feststellen, droht die Verwendung solcher Zusicherungen eine gefährliche Lücke im Folterverbot aufzureißen. Statt den Schutz der Menschenrechte zu erhöhen, dienen diplomatische Zusicherungen als Feigenblatt für Folter – und drohen damit die Absolutheit des Folterverbots auszuhebeln.

OSZE-Standards

Aus dem Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension im Jahr 1990 geht klar hervor, dass die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) der Absolutheit des Folterverbots verpflichtet ist. Artikel 16 bekräftigt die Verpflichtung der Staaten, „Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verbieten [und] wirksame gesetzliche, administrative, gerichtliche oder sonstige Maßnahmen zu ergreifen, um solche Praktiken zu verhindern und zu bestrafen [...]“.⁵ Das Dokument betont ebenso, dass „keine wie auch immer gearteten außergewöhnlichen Umstände, sei es Kriegszustand oder Kriegsdrohung, interne politische Instabilität oder irgendeine andere öffentliche Notstandssituation, als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden dürfen“.⁶

Der OSZE-Ministerrat hat seit den Anschlägen auf New York und Washington am 11. September 2001 mehrfach die Einhaltung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung gefordert. So hebt beispielsweise die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahr 2002 die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten hervor, „alle gegen den Terrorismus gerichteten Aktionen [...] im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit, der Charta

4 Siehe hierzu ausführlich die Berichte von Human Rights Watch: Human Rights Watch, „Empty Promises:“ Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture, April 2004, unter: <http://hrw.org/reports/2004/un0404/> (im Folgenden zitiert als: Empty Promises), sowie Human Rights Watch, Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture, April 2005, unter: <http://hrw.org/reports/2005/eca0405/> (im Folgenden zitiert als: Still at Risk).

5 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der OSZE, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. H.1, Artikel 16.1, S. 10-11.

6 Ebenda, Artikel 16.3, S. 11.

der Vereinten Nationen und den einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts, den internationalen Menschenrechtsnormen und gegebenenfalls dem humanitären Völkerrecht durchzuführen“.⁷

Die OSZE hat sich auch mit der Praxis von Staaten befasst, diplomatische Zusicherungen einzuholen, die die Nichtanwendung von Folter garantieren. Ein Hintergrundpapier des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) vom April 2005 zum Thema „Auslieferung und Menschenrechte“ stellt fest, dass „die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit dieser Praxis beim Schutz der Menschenrechte und bei der Erfüllung der nichtdelegierbaren Verpflichtung der Staaten, eine Person weder auszuliefern, noch zu überstellen, zurückzuschicken oder zurückzuführen, wenn erheblicher Grund zu der Annahme besteht, dass sie Gefahr läuft, gefoltert zu werden (Non-Refoulement-Prinzip), von einer Reihe von Kommentatoren in Frage gestellt wird“.⁸ Das Papier enthält jedoch keine Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit dieser Praxis mit internationalen Menschenrechtsnormen.

Die Auswirkungen der diplomatischen Zusicherungen auf das Folterverbot

Internationale Menschenrechtsexperten sind über die Auswirkungen der diplomatischen Zusicherungen auf das Folterverbot und insbesondere auf das Refoulementverbot zunehmend alarmiert.

Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Alvaro Gil-Robles, war einer der ersten Menschenrechtsexperten, die auf das Risiko aufmerksam machten, das damit verbunden ist, sich auf diplomatische Zusicherungen zum Schutz vor Folter zu verlassen. Im Juli 2004 brachte Gil-Robles seine Besorgnis im Falle zweier Männer, die im Dezember 2001 von Schweden nach dem Erhalt diplomatischer Zusicherungen aus Kairo nach Ägypten abgeschoben worden waren (siehe weiter unten den Abschnitt über Schweden), mit den Worten zum Ausdruck, dieser Fall „illustrierte klar und deutlich das Risiko, das damit

7 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, darin: OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 463-467, hier: S. 464. Siehe ebenso: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, darin: Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, S. 438-439; dort heißt es: „[Die OSZE-Teilnehmerstaaten] werden unter vollständiger Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechte die Freiheit verteidigen und ihre Bürger vor terroristischen Handlungen schützen“ (S. 438). Siehe ebenso: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, Sofia, 6. und 7. Dezember 2004, darin: Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 3-5, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2005/02/4307_de.pdf.

8 OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights, Background Paper on Extradition and Human Rights in the Context of Counter-terrorism, Warschau, April 2005, S. 9, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2005/04/13962_en.pdf.

verbunden ist, sich auf diplomatische Zusicherungen zu verlassen“.⁹ Ein Jahr später wiederholte der Kommissar seine Bedenken in einem Bericht zu Großbritannien: „Die Praxis, diplomatische Zusicherungen von Ländern einzuholen, in denen bekanntermaßen ein Folterrisiko besteht, weist ganz eindeutig eine gewisse immanente Schwäche auf. Aufgrund der Absolutheit des Verbots von Folter oder unmenschlicher und erniedrigender Behandlung können Zusicherungen von offizieller Seite keinesfalls ausreichen, um die Ausweisung in ein Land, in dem ein solches Risiko als gegeben betrachtet wird, zuzulassen. Es gibt bereits genügend Beispiele, in denen Zusicherungen gebrochen wurden, so dass äußerste Vorsicht geboten ist.“¹⁰

Im September 2004 stellte VN-Sonderberichterstatter Professor Theo van Boven in seinem Abschlussbericht an die Generalversammlung die Frage, „ob der Rückgriff auf Zusicherungen nicht ein politisch motivierter Ersatz für das Refoulementverbot“ sei, und nannte diese Praxis „problematisch“.¹¹

Der unabhängige Experte der Vereinten Nationen für die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei Antiterrorismusmaßnahmen, Professor Robert Goldman, äußerte ebenfalls Besorgnis über die Auswirkungen von Zusicherungen auf das Folterverbot. In seinem Bericht an die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vom Februar 2005 stellte er fest, dass „angesichts der absoluten Verpflichtung der Staaten, eine Person weder durch Auslieferung, noch durch Ausweisung, Abschiebung oder andere Formen der Rückführung der Gefahr von Folter auszusetzen, diplomatische Zusicherungen nicht dazu genutzt werden dürfen, das Refoulementverbot zu umgehen“.¹²

In seiner Erklärung vor der VN-Menschenrechtskommission im April 2005 wies auch der derzeitige Sonderberichterstatter über Folter, Manfred Nowak, auf die Gefahr hin, die von diplomatischen Zusicherungen auf das globale Folterverbot ausgeht: „Ich bin zutiefst besorgt über jeden Versuch, die Absolutheit des Verbots der Folter und anderer Formen der Misshandlung im Namen der Terrorismusbekämpfung zu umgehen. Diese Versuche schließen [...] Bestrebungen ein, die Anwendung nationaler oder internationaler Menschenrechtsnormen zu umgehen [...] indem Terrorismusverdächtige in Länder zurückgeschickt werden, in denen bekanntermaßen systematisch gefoltert wird.“ Und er fuhr fort: „Vom rechtlichen Standpunkt aus ist die Antwort auf

9 Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his Visit to Sweden, 21-23 April 2004, CommDH(2004)13, Straßburg, 8. Juli 2004, S. 8, unter: [http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/pdf.CommDH\(2004\)13_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/pdf.CommDH(2004)13_E.pdf).

10 Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his Visit to the United Kingdom, 4th-12th November 2004, CommDH(2005)6, Straßburg, 8. Juni 2005, S. 13, unter: http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/By_country/Unit_ed_Kingdom/index.asp#TopOfPage.

11 Report of the Special Rapporteur on Torture, Theo Van Boven, to the General Assembly, 23. August 2004, Absatz 30.

12 Report of the Independent Expert on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, E/CN.4/2005/103, 7. Februar 2005, Absatz 61.

diese Versuche eindeutig: [...] Diplomatische Zusicherungen sind kein geeignetes Mittel zur Erfüllung des *Refoulementverbots* im Zusammenhang mit Ländern, in denen systematisch gefoltert wird.“¹³ Die VN-Hochkommissarin für Menschenrechte Louise Arbour nahm den Tag der Menschenrechte zum Anlass, ihre Befürchtungen hinsichtlich diplomatischer Zusicherungen zum Ausdruck zu bringen, denen sie „eine überaus zersetzende Wirkung auf das weltweite Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung“¹⁴ attestierte.

Die Gefahr, die von diplomatischen Zusicherungen, keine Folter anzuwenden, für das *Refoulementverbot* ausgeht, wird von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) deutlich beim Namen genannt. Im Mai 2005 veröffentlichten mehrere Menschenrechtsorganisationen und internationale NGOs gegen Folter, darunter auch *Human Rights Watch*, eine gemeinsame Erklärung, in der die Verwendung diplomatischer Zusicherungen für die Rückführung in Länder, in denen Folter und Misshandlungen drohen, verurteilt wird. Die Erklärung brachte die Sorge zum Ausdruck, dass „ausweisende Staaten, die sich auf diplomatische Zusicherungen verlassen, diese als Kunstgriff dazu benutzen, ihrer Verpflichtung, Folter und andere Formen der Misshandlung zu verbieten und zu verhüten, wozu auch das *Non-Refoulement*-Gebot gehört, auszuweichen“, und fügte hinzu, dass die „Verwendung solcher Zusicherungen gegen das absolute Verbot der Folter und anderer Formen der Misshandlung verstößt und ein grundsätzliches Prinzip internationaler Menschenrechte untergräbt“.¹⁵

Diplomatische Zusicherungen der Nichtanwendung von Folter in der OSZE-Region

Wie ihr Name bereits sagt, bewegen sich diplomatische Zusicherungen in den Grenzen der Diplomatie. Sie beruhen auf dem Vertrauen, dass der Staat, in den eine Person ausgeliefert wird, sein Wort hält. Dieses Vertrauen entbehrt jedoch jeder Grundlage. Regierungen von Staaten, in denen Folter und Misshandlungen gravierende Menschenrechtsprobleme darstellen, leugnen eine solche Praxis fast immer. Es widerspricht dem gesunden Menschenverstand,

13 United Nations Commissioner for Human Rights, Statement of the Special Rapporteur on Torture, Manfred Nowak to the 61st Session of the UN Commission on Human Rights, Genf, 4. April 2005, unter: <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/60B1E9AE29AFE9B6C1256FDD0041B400?opendocument> (Hervorhebung im Original).

14 Louise Arbour, High Commissioner for Human Rights, Human Rights Day Statement – On Terrorists and Torturers, Vereinte Nationen, New York, 7. Dezember 2005.

15 Call for Action against the Use of Diplomatic Assurances in Transfers to Risk of Torture and Ill-Treatment, Joint Statement by Amnesty International, Association for the Prevention of Torture, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, International Federation of Action by Christians for the Abolition of Torture, International Federation for Human Rights, International Helsinki Federation for Human Rights, and World Organisation Against Torture, 12. Mai 2005, unter: <http://hrw.org/english/docs/2005/05/12/eca10660.htm> (Hervorhebung im Original).

anzunehmen, dass ein Staat, der sich systematisch über seine völkerrechtlichen Verpflichtungen hinwegsetzt, in einem isolierten Einzelfall Wort halten wird.¹⁶ Auch eine Überprüfung nach erfolgter Auslieferung ist kein Patentrezept: Folter wird im Verborgenen ausgeübt, die Täter sind oft Meister darin, die Misshandlungen vor Entdeckung zu schützen, und die Folteropfer wagen es oftmals nicht, darüber zu sprechen, aus Angst vor Repressalien gegenüber ihnen selbst oder ihren Familienangehörigen. Schließlich hat weder der ausliefernde Staat noch derjenige, in den ausgeliefert wird, ein Interesse an Beweisen dafür, dass es zu Folter oder Misshandlungen kommt, da er damit den Verstoß gegen eine zentrale Verpflichtung im Bereich internationaler Menschenrechtsnormen eingestehen würde.

Die Praxis, diplomatische Zusicherungen dafür einzuholen, dass bei einer Auslieferung keine Folter drohe, ist in der OSZE-Region weit verbreitet. Die Motive der ausweisenden Staaten sind unterschiedlich: Die einen beabsichtigen Auslieferungsanträgen nachzukommen, andere suchen – häufig aus Gründen der nationalen Sicherheit – ein Mittel zur Abschiebung ausländischer Staatsbürger, wieder andere wollen Terrorismusverdächtige zur Vernehmung in Drittländer schicken. Allen Fällen ist jedoch gemeinsam, dass in den Aufnahmeländern gefoltert wird, was das Risiko, dass auch die abgeschobene Person nach ihrer Rückkehr gefoltert wird, erhöht. Die von *Human Rights Watch* in der OSZE-Region dokumentierten Fälle zeigen das Risiko, das einem Ersuchen um Zusicherungen gegen die Anwendung von Folter innewohnt, die Bedenken, die einige nationale Gerichtshöfe aufgrund der Unzuverlässigkeit solcher Zusicherungen haben, sowie die ungebrochene Bereitschaft der Staaten, sie einzuholen, obwohl es zunehmend Belege für ihre Wirkungslosigkeit gibt.

Deutschland

Um den radikal-muslimischen Geistlichen Metin Kaplan ausliefern zu können, ersuchten die deutschen Behörden die Türkei um die Zusicherung, dass er dort nicht gefoltert werde. Im Mai 2003 hatte ein deutsches Gericht Kaplans Auslieferung aus Menschenrechtsgründen sowie aufgrund der Tatsache, dass keine ausreichenden Zusicherungen der türkischen Behörden vorlagen, gestoppt.¹⁷ Die deutschen Behörden reagierten auf das Urteil mit dem Ersuchen um weiter gehende Zusicherungen von der Türkei. Im Mai 2004 stimmte ein deutsches Gericht Kaplans Auslieferung zu. Kaplan wurde im Oktober 2004 an die Türkei ausgeliefert, nachdem ein Einspruch gegen den

16 Anders verhält es sich mit der Einholung diplomatischer Zusicherungen im Zusammenhang mit der Todesstrafe, einer gängigen Praxis in der OSZE-Region. Zusicherungen im Zusammenhang mit der Todesstrafe beziehen sich auf eine transparente, legale, von einem Gericht verhängte Maßnahme, die rechtlich überprüfbar ist.

17 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 31-32.

Beschluss abgelehnt worden war.¹⁸ Im Juni 2005 wurde Kaplan von einem türkischen Gericht der Planung und Durchführung terroristischer Anschläge für schuldig befunden und zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt.¹⁹

Georgien

Im Oktober 2002 lieferte die georgische Regierung fünf Tschetschenen an Russland aus, obwohl ein Ersuchen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vorlag, die Auslieferung bis zur Überprüfung der Fälle durch den Gerichtshof auszusetzen.²⁰ Die Männer gehörten zu einer Gruppe von 13 Tschetschenen, die in Georgien wegen Waffenschmuggels verhaftet worden waren. Russland sicherte daraufhin zu, dass Gesundheit und Sicherheit der Männer geschützt würden und dass es in vollem Umfang mit dem EGMR kooperieren werde. Trotz der Zusage zur Zusammenarbeit verweigerte Russland später jedoch einer Delegation des EGMR den Zugang zu den Männern.

Im April 2004 urteilte der EGMR, Georgien habe die Menschenrechte der Inhaftierten verletzt. Das Gericht kam außerdem zu dem Schluss, dass Georgien mit der Auslieferung eines weiteren Mannes aus der Gruppe, der sich noch in georgischer Haft befand, ungeachtet der von Russland angebotenen Zusicherungen seine Verpflichtungen gemäß Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzen würde.²¹ Des Weiteren befand das Gericht Russland für schuldig, seine Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof verletzt zu haben, was zu „erheblichen Beeinträchtigungen“ bei der Untersuchung der Klage gegen Georgien geführt und die Untersuchung der Klage gegen Russland „unmöglich“ gemacht habe. Dieser Fall veranschaulicht das Problem, die Einhaltung von Zusicherungen zu überprüfen, wenn der Staat, in den ausgeliefert wird, die Zusammenarbeit verweigert.

Großbritannien

Der Versuch Großbritanniens in der ersten Hälfte der 1990er Jahre einen Sikh-Separatisten mit der Begründung, er stelle eine Gefahr für die nationale Sicherheit dar, nach Indien abzuschicken, ist ein wichtiges frühes Beispiel für das Problem der Verlässlichkeit diplomatischer Zusicherungen. In einer Grundsatzentscheidung vom November 1996 stellte die Große Kammer des

18 Vgl. Richard Bernstein, *Germany Depports Radical Long Sought by Turks*, in: *The New York Times*, 13. Oktober 2004.

19 Vgl. BBC News online, *“Cologne Caliph” jailed for life*, 20. Juni 2005, unter: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4113148.stm>.

20 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 24-26.

21 Vgl. European Court of Human Rights, *Press release by the Registrar, Chamber Judgment, Shamayev and 12 others v. Georgia and Russia*, 12. April 2005, unter: <http://www.echr.coe.int/Eng/Press/2005/April/ChamberjudgmentShamayevand12Others120405.htm>. Georgien wurde der Verletzung der Artikel 3, 5, 13 und 34 der EMRK und Russland des Verstoßes gegen Artikel 34 und 38 für schuldig befunden.

EGMR fest, dass die Abschiebung ungeachtet der 1992 und 1995 von Indien erhaltenen Zusicherungen Großbritanniens Verpflichtung zur Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots nach Artikel 3 EMRK verletzt.²²

Angesichts zahlreicher Beweise dafür, dass „Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Sicherheitsdienste im Punjab und andernorts in Indien ein hartnäckiges und anhaltendes Problem darstellen“, entschied der Gerichtshof, er sei „nicht davon überzeugt, dass die oben genannten Zusicherungen Herrn Chahals Sicherheit hinreichend gewährleisten würden“.²³ Der Beschluss im Fall Chahal gilt nach wie vor als historische Entscheidung des EGMR im Zusammenhang mit diplomatischen Zusicherungen gegen Folter und ist eine wichtige Bestätigung der Absolutheit des Folterverbots.²⁴

Trotz des Urteils des EGMR im Falle Chahal versuchte die britische Regierung 1999 erneut, von diplomatischen Zusicherungen der Nichtanwendung von Folter Gebrauch zu machen, dieses Mal, um die Rückführung von vier ägyptischen Staatsbürgern zu ermöglichen, die verdächtigt wurden, in terroristische Aktivitäten verwickelt zu sein.²⁵ Der britische Premierminister beteiligte sich persönlich an den Bemühungen, die Männer nach Ägypten zurückzuführen, und das selbst noch nach eindeutigen Hinweisen sowohl des Innenals auch des Außenministeriums, dass von Kairo angebotene Zusicherungen Hani Youssef und die drei anderen Männer nicht vor der ihnen nach ihrer Rückkehr drohenden Folter schützen würden.²⁶ Die Rückführungen wurden letztlich nur dadurch gestoppt, dass die ägyptische Regierung sich dann doch weigerte, Zusicherungen abzugeben.

2003 lehnte ein britisches Gericht die Auslieferung Achmed Sakajews an Russland ab, obwohl Russland zugesichert hatte, dass Sakajew nach seiner Rückkehr und Verhaftung keine Misshandlungen drohten.²⁷ Der russische stellvertretende Minister für Gefängnisse erklärte in einer Zeugenvernehmung, dass Sakajew, ein tschetschenischer Politiker, dem Straftaten in Tschetschenien in den Jahren 1995 und 1996 zur Last gelegt werden, in russischer Haft nicht zu Schaden kommen würde. In seinem Urteil, dass „ein erhebliches Risiko bestehe, dass Sakajew [in Russland] gefoltert werde“, berücksichtigte der mit dem Fall befasste Richter auch die vom russischen Minister angebotenen Zusicherungen: „Ich bin davon überzeugt, dass er [der stellvertretende Minister für Gefängnisse] die Zusicherung in gutem Glauben abgegeben hat. Ich halte es jedoch für höchst unwahrscheinlich, dass der

22 Vgl. European Court of Human Rights, Application No. 22414/93, *Chahal v. the United Kingdom*, Urteil vom 15. November 1997, (1997) 23 EHRR 413.

23 Ebenda, Absatz 105.

24 Zu Letzterem vgl. z.B. Clare Ovey/Robin White, *European Convention on Human Rights*, Oxford 2002, S. 58.

25 Vgl. *Still at Risk*, a.a.O. (Anm. 4), S. 69-72.

26 Die Einzelheiten zur Verstrickung des Premierministers kamen im Juli 2004 ans Licht, nachdem Youssef erfolgreich Klage wegen unrechtmäßiger Inhaftierung gegen die britische Regierung vor dem britischen Obersten Zivilgericht eingereicht hatte.

27 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 29-30.

Minister in der Lage wäre, angesichts der Struktur und der Größe des russischen Gefängnisystems eine solche Zusicherung auch durchzusetzen.²⁸

Im April 2004 prüfte die britische Regierung erneut die Möglichkeit, mit Hilfe diplomatischer Zusicherungen eine Gruppe ausländischer Staatsbürger abzuschleppen, die verdächtigt wurden, in terroristische Aktivitäten verwickelt zu sein, und seinerzeit auf unbestimmte Zeit in britischen Gefängnissen festgehalten wurden, ohne dass bis dahin Anklage gegen sie erhoben worden war.²⁹ Nachdem das höchste Gericht Großbritanniens im Dezember 2004 entschieden hatte, dass die Inhaftierung auf unbestimmte Zeit ohne förmliche Anklage oder Gerichtsverfahren gegen internationale Menschenrechtsnormen verstoße, kündigte die Regierung im Januar 2005 an, sie werde die Politik der Inhaftierung auf unbestimmte Zeit durch eine zweigleisige Strategie ersetzen, zu der dann auch Abschiebungen aufgrund diplomatischer Zusicherungen gehören würden.³⁰

Die britische Regierung hat bereits *Memoranda of Understanding* mit den Regierungen Jordaniens, Libyens und des Libanon abgeschlossen und soll sich in Verhandlungen über ähnliche Abkommen mit Ägypten, Syrien, Algerien, Tunesien, Marokko und Saudi-Arabien befinden.³¹ Die Abkommen sind praktisch Pauschalzusicherungen, die alle potenziellen Überführungen von Personen aus Großbritannien in das betreffende Land abdecken. Die Abkommen sehen zwar ein Monitoring nach der Rückführung vor, dieses ist jedoch in keiner Weise vergleichbar mit dem systematischen Monitoring von Gefängnissen, wie es vom IKRK durchgeführt wird, es enthält kein öffentliches Berichtsverfahren und bietet keinerlei Schutz vor Misshandlungen. Angesichts der erwiesenen Wirkungslosigkeit diplomatischer Zusicherungen und der Folterpraxis in den fraglichen Ländern lässt diese Politik erwarten, dass Großbritannien seine Menschenrechtsverpflichtungen erneut verletzt.

28 The Government of the Russian Federation v. Akhmed Zakaev, Bow Street Magistrates' Court, Decision of Hon. T. Workman, 13. November 2003.

29 Vgl. Human Rights Watch, *Neither Just, Nor Effective: Indefinite Detention Without Trial in the United Kingdom Under Part 4 of the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, 24. Juni 2004, S. 18, unter: <http://hrw.org/backgrounder/eca/uk/anti-terrorism.pdf>.

30 Vgl. Human Rights Watch, U.K.: *Law Lords Rule Indefinite Detention Breaches Human Rights*, 16. Dezember 2004, unter: <http://hrw.org/english/docs/2004/12/16/uk9890.htm>; Human Rights Watch, *Commentary on Prevention of Terrorism Bill 2005*, März 2005, S. 9-11, unter: <http://hrw.org/backgrounder/eca/uk0305>.

31 Vgl. BBC News Online, *Lebanon deal on terror suspects*, 23. Dezember 2005, unter: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4556096.stm; Human Rights Watch, UK: *Torture a Risk in Libya Deportation Accord*, 18. Oktober 2005, unter: <http://hrw.org/english/docs/2005/10/18/libya11890.htm>; Human Rights Watch, UK/Jordan: *Torture Risk Makes Deportations Illegal*, 16. August 2005, unter: <http://hrw.org/english/docs/2005/08/16/jordan11628.htm>; Human Rights Watch/Liberty, UK: *Empty promises can't protect people from torture – Joint letter to Tony Blair from Human Rights Watch and Liberty*, 23. Juni 2005, unter: <http://hrw.org/english/docs/2005/06/23/uk11219.htm>.

Kanada

Im Januar 2002 signalisierte der Oberste Gerichtshof Kanadas im Falle von Manickavasagam Suresh, einem Staatsbürger Sri Lankas, der aus Gründen der nationalen Sicherheit abgeschoben werden sollte, Bedenken gegenüber der Verlässlichkeit diplomatischer Zusicherungen, keine Folter anzuwenden.³² Der Gerichtshof machte einen wichtigen Unterschied zwischen „Zusicherungen, mit denen ein Staat garantiert, dass er (in einem rechtlichen Verfahren) nicht die Todesstrafe verhängen wird, und Zusicherungen eines Staates, keine Folter (ein illegales Verfahren) anzuwenden. Wir weisen auf die Problematik hin, sich zu sehr auf die Zusicherungen eines Staates, dass er in Zukunft auf Folter verzichten wird, zu verlassen, der in der Vergangenheit zum illegalen Mittel der Folter gegriffen oder anderen das Foltern auf seinem Territorium gestattet hat.“³³ Der Gerichtshof gewährte Suresh eine erneute Anhörung mit der Begründung, dass seine Verfahrensrechte in der ersten Anhörung nicht ausreichend gewahrt worden seien.

Bedauerlicherweise stellte das Oberste Gericht in seinem Urteil jedoch auch fest, dass in Fällen, in denen es um eine Bedrohung der nationalen Sicherheit geht, außerordentliche Umstände eintreten könnten, die es erlaubten, eine Person auch bei drohender Folter abzuschieben; dabei müsse die Sicherheitsbedrohung „schwerer wiegen“ als die Gefahr der Folter: „Wir schließen die Möglichkeit nicht aus, dass unter außerordentlichen Umständen die Abschiebung trotz drohender Folter gerechtfertigt sein könnte.“³⁴ Das Gericht entschied, dass ein solches Vorgehen mit dem kanadischen Einwanderungsgesetz und der Grundrechtscharta vereinbar sei. Dieses Urteil, auch die „Suresh-Ausnahme“ genannt, ist mit dem Völkerrecht völlig unvereinbar und wurde vom VN-Ausschuss gegen Folter kritisiert.³⁵

Trotz der Bedenken des Obersten Gerichtshofs hinsichtlich der Verlässlichkeit diplomatischer Zusicherungen, keine Folter anzuwenden, ersuchte die kanadische Regierung um den Erhalt solcher Zusicherungen, um 2004 die Abschiebung zweier ausländischer Staatsbürger zu ermöglichen, die sich auf der Grundlage so genannter Sicherheitsanordnungen („*security certificates*“) in kanadischer Haft befanden.³⁶ Im April 2004 erhielt die kanadische Regierung diplomatische Zusicherungen von Marokko im Fall des Marokkaners

32 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 18-19, und *Still at Risk*, a.a.O. (Anm. 4), S. 47-49.

33 *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1. Aktenzeichen 27790, 11. Januar 2002, Absatz 124, unter: http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/2002/vol1/html/2002scr1_0003.html. Siehe auch Anm. 16.

34 Ebenda, Absatz 78.

35 Vgl. United Nations Committee against Torture, 34th Session, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention. Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture: Canada, CAT/C/CO/34/CAN, Mai 2004, Absatz. 4(a), unter: <http://www.icj.org/IMG/pdf/CAT.CO.34.CAN.pdf>.

36 „Sicherheitsanordnungen“ („*security certificates*“) erlauben die Inhaftierung und Abschiebung ausländischer Staatsbürger aus Gründen der nationalen Sicherheit; sie stützen sich auf geheime Beweismittel. Ausführlicher zum System der „*security certificates*“: *Still at Risk*, a.a.O. (Anm. 4), S. 47-55.

Adil Charkaoui, der der Verwicklung in terroristische Aktivitäten verdächtigt und von Kanada als Gefahr für die nationale Sicherheit eingestuft wurde. Aufgrund der Zusicherung Marokkos, Charkaoui werde internationalen Menschenrechtsnormen entsprechend behandelt, beschloss die kanadische Regierung im August 2004, das Abschiebungsverfahren einzuleiten. Im Februar 2005 ordnete ein Bundesrichter jedoch Charkaouis Haftentlassung auf Kaution an und die kanadische Regierung erklärte sich bereit, ihre Entscheidung vom August 2004 zu überprüfen, nachdem sie Informationen erhalten hatte, dass gegen Charkaoui in Marokko ein noch nicht vollstreckter Haftbefehl vorlag. Im Januar 2006 focht Charkaoui die gegen ihn verhängte Sicherheitsanordnung vor dem Berufungsgericht an.³⁷

Kanada erhielt auch im Fall des ägyptischen Staatsbürgers Muhammed Zeki Mahjoub die Zusicherung, dass er nicht gefoltert würde. Die kanadische Regierung erkannte allerdings an, dass Mahjoub, dem zu einem früheren Zeitpunkt der Status als Flüchtling gewährt worden war, bei seiner Rückführung nach Ägypten von Folter bedroht sei, insbesondere angesichts der Tatsache, dass ein ägyptisches Gericht ihn 1999 in Abwesenheit wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung verurteilt hatte. Im Februar 2005 stoppte ein kanadisches Bundesgericht trotz der Zusicherung Ägyptens, er werde „in völliger Übereinstimmung mit der Verfassung und den Menschenrechtsnormen“³⁸ behandelt, Mahjoub's Abschiebung. Während des Prozesses räumte der Vertreter der kanadischen Einwanderungsbehörde ein, dass von Mahjoub vorgelegte Berichte über Menschenrechtsverletzungen in Ägypten „begründete Zweifel daran zuließen, dass die ägyptische Regierung ihre Zusicherung in vollem Umfang einhalten werde“.³⁹

Auch im Falle einer chinesischen Familie, die in China mehrfach wegen Schmuggels und Bestechung angeklagt war und polizeilich gesucht wurde, verlässt Kanada sich auf Zusicherungen. Lai Cheong Sing, seiner Frau Tsang Ming Na und ihren drei Kindern wurde aufgrund der ihnen vorgeworfenen Straftaten der Flüchtlingsstatus verweigert.⁴⁰ Der Ausschuss, dem der Antrag auf Anerkennung als Flüchtlinge zur Prüfung vorlag, trug der Tatsache Rechnung, dass eine Zusicherung Chinas vorlag, Lai drohten bei seiner Rückkehr weder die Todesstrafe noch Folter. Im April 2005 wies das Bundesberufungsgericht die Anfechtung der Verweigerung des Flüchtlingsstatus ab, im September 2005 wies der Oberste Gerichtshof Lais Beschwerde dagegen als unzulässig zurück.⁴¹ Derzeit soll der Fall Lai Gegenstand einer der

37 Vgl. Appeals court hears request to stop proceedings against alleged terrorist, in: The Canadian Press, 12. Januar 2006.

38 Mahjoub v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2005 FC 156, Aktenzeichen 173, 31. Januar 2005, Absatz 31, unter: <http://reports.fja.gc.ca/fc/2005/pub/v3/2005fc36384.html>.

39 Ebenda, Absatz 33.

40 Ausführlicher dazu: Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 55-57.

41 Vgl. Chinese fugitive appeals refugee-status ruling, in: The Globe and Mail, 14. Juni 2005.

geplanten Abschiebung vorausgehenden Risikoabschätzung durch die kanadische Regierung sein.⁴²

Niederlande

Im Januar 2005 bestätigte ein niederländisches Berufungsgericht das Urteil eines Bezirksgerichts, das die Auslieferung der Kurdin Nuriye Kesbir an die Türkei untersagt hatte.⁴³ Die Türkei hatte die diplomatische Zusicherung gemacht, dass Kesbir, hochrangiges Mitglied der Kurdischen Arbeiterpartei (PKK), nach ihrer Rückführung weder Folter noch Misshandlungen drohten. Sowohl der VN-Sonderberichterstatter über Folter als auch *Human Rights Watch* schalteten sich in den Fall ein.

Der Oberste Gerichtshof hatte im Mai 2004 zunächst keine ausreichenden Gründe dafür gesehen, Kesbirs Auslieferung an die Türkei, wo eine Anklage wegen Kriegsverbrechen auf sie wartete, zu verhindern, sondern empfahl der niederländischen Regierung, die Türkei um weiter gehende Zusicherungen zu ersuchen. Die geplante Auslieferung wurde im November 2004 dennoch vereitelt: Das Bezirksgericht Den Haag urteilte, dass auch die von der Türkei angebotenen zusätzlichen Zusicherungen, Kesbir würde „in vollem Umfang in den Genuss derjenigen Rechte kommen“, die sich aus der EMRK ergeben, nicht ausreichen, um das Risiko, dass sie nach ihrer Rückkehr gefoltert werde, zu vermindern. Kesbir wurde im Januar 2005 aus der Haft entlassen, nachdem der Einspruch der Regierung gegen das Urteil abgewiesen worden war. Das Berufungsgericht befand, dass „angesichts des für sie [Kesbir] bestehenden realen Risikos nur dann von adäquaten Zusicherungen die Rede sein kann, wenn konkrete Garantien dafür gegeben werden, dass die türkischen Behörden sicherstellen, dass sie [Kesbir] während ihres Gefängnisaufenthalts und während der Gerichtsverhandlung weder Folter noch anderen erniedrigenden Praktiken durch Polizeibeamte, Gefängnispersonal oder andere Angehörige der Justiz ausgesetzt ist. Keine der erwähnten Zusicherungen erfüllt diese Anforderung.“⁴⁴

Österreich

Im November 2001 stimmte das Oberlandesgericht Wien der Auslieferung von Muhammad Bilasi-Ashri an Ägypten zu.⁴⁵ Bilasi-Ashri war in Ägypten unter dem Vorwurf, Verbindungen zu radikalen Islamisten zu haben, in Abwesenheit zu 15 Jahren Zwangsarbeit verurteilt worden. Das österreichische

42 Vgl. China's "most wanted" Lai released after Hu visit, in: Agence France Presse, 23. September 2005.

43 Vgl. *Still at Risk*, a.a.O. (Anm. 4), S. 72-76.

44 De Staat der Nederlanden (Ministerie van Justitie) tegen N. Kesbir, Het Gerechtshof's Gravenhage, LJN: AS3366, 04/1595 KG, 20. Januar 2005, Absatz. 4.4 (nach einer inoffiziellen Übersetzung in den Akten von Human Rights Watch).

45 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 32-33.

Gericht befand ungeachtet seiner Verurteilung in Abwesenheit und der Belege, dass Ägypten mutmaßliche islamische Extremisten in Gefangenschaft foltert, dass Bilasi-Ashri nicht in Gefahr sei, nach seiner Rückkehr gefoltert zu werden, sondern machte die Auslieferung vom Erhalt diplomatischer Zusicherungen von ägyptischer Seite, dass er nicht „verfolgt“ werde und eine neue und faire Gerichtsverhandlung erhalten werde, abhängig. Die ägyptische Regierung lehnte es ab, die vom Gericht verlangte Zusicherung abzugeben, und Bilasi-Ashri wurde im August 2002 aus österreichischer Haft entlassen. 2005 unternahm die österreichischen Behörden erneut den Versuch, Bilasi-Ashri auszuliefern, diesmal lagen entsprechende ägyptische Zusicherungen vor. Das Oberlandesgericht in Krems befand im Juni 2005, dass seine Auslieferung zulässig sei, im September 2005 wies das Berufungsgericht in Wien eine Beschwerde gegen dieses Urteil als unzulässig ab. Zurzeit hält Bilasi-Ashri sich noch in Österreich auf.

In einem zweiten Österreich betreffenden Fall wurde im Februar 2004 der russische Staatsbürger Achmed A. von Österreich an Russland ausgeliefert, nachdem die russische Generalstaatsanwaltschaft diplomatische Zusicherungen gegeben hatte, dass ihm bei seiner Rückkehr weder Folter noch grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe drohen würden.⁴⁶ Aufgrund der Zusicherungen stimmte das Wiener Oberlandesgericht der Auslieferung zu – obwohl es einräumte, dass er bei seiner Rückkehr Gefahr liefe gefoltert zu werden, und trotz der Tatsache, dass ein Asylverfahren anhängig war.

Schweden

Der wahrscheinlich bekannteste Fall im Zusammenhang mit diplomatischen Zusicherungen, keine Folter anzuwenden, betrifft zwei ägyptische Staatsangehörige, die im Dezember 2001 von Schweden nach Ägypten abgeschoben wurden. Ahmed Agiza und Mohammed al-Zari war in Schweden aus Gründen der nationalen Sicherheit das Asyl verweigert worden, da sie angeblich in Terrorakte in Ägypten verwickelt gewesen seien. Nach diplomatischen Zusicherungen aus Kairo, dass ihnen keine Folter drohe und sie faire Gerichtsverfahren erhielten, wurden sie im Dezember 2001 mit einem Flugzeug der US-amerikanischen Regierung nach Ägypten überführt.⁴⁷ Zuvor war den Männern die Möglichkeit verweigert worden, den Beschluss zur Rückführung nach Ägypten vor einem schwedischen Gericht anzufechten.

Trotz der Zusicherungen und auch trotz eines zwischen Schweden und Ägypten separat vereinbarten Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Rückführung liegen glaubhafte Beweise dafür vor, dass die beiden Männer nach ihrer Rückkehr nach Ägypten im Gefängnis gefoltert und auch be-

46 Vgl. Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 76-79.

47 Vgl. Empty Promises, a.a.O. (Anm. 4), S. 33-36.

reits während der Überführung misshandelt wurden.⁴⁸ Agiza wurde im April 2004 im Anschluss an einen – von *Human Rights Watch* beobachteten – unfairen Prozess von einem Militärgericht zu 25 Jahren Zwangsarbeit verurteilt (das Urteil wurde später auf 15 Jahre reduziert).⁴⁹ Al-Zari wurde im Oktober 2003 aus der Haft entlassen, nachdem er fast zwei Jahre lang ohne Anklage im Gefängnis gesessen hatte.

Der VN-Ausschuss gegen Folter entschied im Mai 2005, dass Schweden mit der Rückführung Agizas nach Ägypten ungeachtet der von Ägypten angebotenen Zusicherungen (siehe unten) seine aus dem VN-Übereinkommen gegen Folter hervorgehenden Verpflichtungen verletzt habe. Die Fälle Agiza und al-Zari haben deutlich gezeigt, dass diplomatische Zusicherungen als Schutz gegen Folter wirkungslos sind, selbst wenn sie mit Überprüfungsmechanismen nach der Rückführung gekoppelt werden.

Türkei

Im März 1999 lieferte die türkische Regierung Rustam Mamatkulow and Abdurasulowitsch Askarow an Usbekistan aus, nachdem sie von der usbekischen Regierung die Zusicherung erhalten hatte, dass den Männern bei ihrer Rückkehr weder Folter noch die Todesstrafe drohten.⁵⁰ Die beiden Männer wurden trotz eines Gesuchs des EGMR, sie nicht auszuliefern, bis ihre Beschwerde vor Gericht geprüft worden sei (Antrag auf „vorläufige Maßnahmen“), an Taschkent überstellt. Mamatkulow und Askarow wurde im Juni 1999 zusammen mit 20 weiteren Angeklagten in Usbekistan der Prozess gemacht; die Anklage lautete auf Terrorismus. Beide wurden nach einem unfairen Gerichtsverfahren, das von *Human Rights Watch* beobachtet wurde, zu langjährigen Haftstrafen verurteilt.⁵¹ Die Rechtsanwälte der beiden Männer konnten keinen Kontakt zu ihnen aufnehmen, um festzustellen, wie sie seit ihrer Rückführung nach Usbekistan behandelt wurden.

Die Rechtsanwälte erhoben daraufhin vor dem EGMR im Namen ihrer Mandanten Klage gegen die Türkei wegen der Verletzung der Rechte Mamatkulows und Askarows durch die türkischen Behörden. Der Gerichtshof entschied in erster Instanz im Februar 2003, dass zwar keine Verletzung von Artikel 3 EMRK vorliege, die Türkei den Männern jedoch das Recht auf Beschwerde vor dem EGMR verweigert habe (ein Verstoß gegen Artikel 34 der

48 Vgl. *Still at Risk*, a.a.O. (Anm. 4), S. 57-66.

49 Vgl. *Human Rights Watch*, *Sweden Implicated in Egypt's Abuse of Suspected Militant – Egypt Violated Diplomatic Promises of Fair Trial and No Torture for Terrorism Suspect*, 5. Mai 2004, unter: <http://hrw.org/english/docs/2004/05/05/egypt8530.htm>.

50 Vgl. *Empty Promises*, a.a.O. (Anm. 4), S. 26-29.

51 „Die Gerichtsverhandlung war nichtöffentlich. Sowohl die mit ihrer Verteidigung beauftragten Rechtsanwälte als auch sämtliche Familienangehörigen der Angeklagten, darunter die Verwandten Mamatkulows und Askarows, sowie lokale Menschenrechtsanwälte und die Öffentlichkeit waren ausgeschlossen.“ Aus: *European Court of Human Rights*, Application Nos. 46827/99 and 46951/99, *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*. Intervention submitted by *Human Rights Watch* and *AIRE Centre*, 28. Januar 2004, unter: <http://hrw.org/backgrounder/eca/turkey/eu-submission.pdf>.

Konvention). Im März 2004 nahm die Große Kammer des EGMR nach einer Beschwerde der Rechtsanwälte und dem Einreichen einer Petition von *Human Rights Watch* und dem *AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe)* den Fall wieder auf.

Die Große Kammer bestätigte den Befund vom Februar 2003, dass die Türkei den Männern den Zugang zum EGMR verweigert und zudem Artikel 39 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes zu „vorläufigen Maßnahmen“ verletzt habe. Das Gericht entschied ebenfalls, dass die Weigerung der Türkei, die Auslieferung auszusetzen, den Männern die Gelegenheit genommen habe, dem Gericht Beweise dafür vorzulegen, dass ihnen nach ihrer Rückführung nach Usbekistan Folter oder andere Misshandlungen drohten.⁵² Der Fall Mamatkulow/Askarov illustriert einmal mehr die Schwierigkeiten, die sich bei der Überprüfung der Einhaltung von Zusicherungen ergeben, wenn die beteiligten Staaten die Zusammenarbeit verweigern.

Vereinigte Staaten von Amerika

Der Fall von Maher Arar gehört zu den berüchtigtsten Beispielen für eine Überführung direkt in die Arme der Folterer mit Hilfe diplomatischer Zusicherungen.⁵³ Im September 2002 nahmen US-Behörden Arar, der sowohl die kanadische als auch die syrische Staatsbürgerschaft besitzt, auf der Durchreise von Tunesien nach Kanada bei einem Zwischenstopp in New York fest. Arar befand sich in den USA fast zwei Wochen in Haft, wurde dann von den US-Behörden nach Jordanien überstellt und von dort nach Syrien gebracht, wo er den syrischen Behörden übergeben wurde. Die US-Regierung machte geltend, dass sie vor Arars Überführung Zusicherungen von der syrischen Regierung erhalten habe, dass Arar nach seiner Rückkehr nicht gefoltert werde.⁵⁴

Ohne dass jemals offiziell Anklage gegen ihn erhoben worden war, wurde Arar zehn Monate später aus syrischer Haft entlassen und hat seitdem glaubhaft dargelegt, dass er in Jordanien von Sicherheitsbeamten geschlagen und während seiner Haft in einem syrischen Gefängnis mehrfach gefoltert wurde, u.a. mit Elektrokabeln.⁵⁵ Arar wurde nach Syrien überführt, obwohl er gegenüber US-Beamten mehrmals erklärt hatte, dass man ihn in Syrien foltern werde, und mehrfach den Wunsch geäußert hatte, in seine kanadische Heimat zurückgeschickt zu werden.

52 „Das Versäumnis der Türkei, die Bestimmungen unter Artikel 39 [Vorläufige Maßnahmen] einzuhalten, hat das Gericht daran gehindert, in einer Art und Weise, die es unter den Umständen des Falles für geeignet hält, zu beurteilen, ob ein tatsächliches Risiko vorliegt; es muss weiter unten gemäß Artikel 34 [der Konvention] untersucht werden.“ European Court of Human Rights, Application Nos. 46827/99 and 46951/99, Mamatkulov and Askarov v. Turkey, Urteil vom 4. Februar 2005, Absatz 7.7.

53 Vgl. Empty Promises, a.a.O. (Anm. 4), S. 16-17; Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 33-36.

54 Vgl. Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 33, Fußnote 94.

55 Siehe hierzu Maher Arar Complete Statement to Media, in: CanWest News Service, 4. November 2003, unter: <http://www.informationclearinghouse.info/article5156.htm>.

Das US-amerikanische Heimatschutzministerium hat eine interne Untersuchung des Falles in die Wege geleitet.⁵⁶ Welche Rolle die kanadischen Behörden in dem Fall gespielt haben, wird derzeit von einer Untersuchungskommission in Kanada geprüft.⁵⁷ Im Oktober 2005 bestätigte ein Experte, der im Auftrag der Kommission die Haftbedingungen Arars während seines Gefängnisaufenthalts in Syrien untersuchen sollte, dass er gefoltert worden war.⁵⁸ Bis heute ist unklar, wie die US-Regierung zu dem Schluss kam, die Zusicherungen Syriens, Arar werde nicht gefoltert, seien verlässlich: Dass in dem Land gefoltert wird, ist erwiesen und auch hinreichend dokumentiert – u.a. im jährlichen Menschenrechtsbericht des US-amerikanischen Außenministeriums.

Der Beschluss des VN-Ausschusses gegen Folter im Falle Agiza

Im Mai 2005 entschied der VN-Ausschuss gegen Folter im Fall *Agiza gegen Schweden*⁵⁹, dass Schweden mit der Abschiebung Ahmed Agizas nach Ägypten ungeachtet der vorliegenden Zusicherung aus Kairo, Agiza werde nicht gefoltert, gegen Artikel 3 des VN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verstoßen habe, da den Verantwortlichen bekannt gewesen sei, dass Agiza dort von Folter bedroht war.

Noch vor Prüfung des Sachverhalts hielt der Ausschuss fest, „dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus [...] sowohl legitim als auch wichtig sind. Bei ihrer Ausführung sind jedoch die Bestimmungen des Völkerrechts, einschließlich derjenigen des Übereinkommens [gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe], in vollem Umfang einzuhalten.“⁶⁰

Zur Frage der Zusicherungen äußerte sich der Ausschuss unmissverständlich: „Die Beschaffung diplomatischer Zusicherungen, die zudem keinen Mechanismus für ihre Durchsetzung enthielten, bot keinen ausreichenden Schutz vor dem offenkundigen Risiko [nach der Abschiebung in Ägypten gefoltert zu werden].“⁶¹ Es ist bemerkenswert, dass der Ausschuss ausdrücklich auf das Fehlen von Durchsetzungsmechanismen in den von Ägypten gegebenen

56 Vgl. Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 36, Fußnote 107.

57 Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, unter: <http://www.ararcommission.ca/eng>.

58 Siehe hierzu Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar. Report of Professor Stephen J. Toope, Fact Finder, 14. Oktober 2005, unter: http://www.ararcommission.ca/eng/ToopeReport_final.pdf.

59 UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Committee Against Torture, Decision, Communication No. 233/2003, *Agiza v. Sweden*, U.N.Doc: CAT/C/34/D/233/2003 (2005), 20. Mai 2005, unter: <https://www1.umn.edu/humanrts/cat/decisions/233-2003.html>.

60 Ebenda, Absatz 13.1.

61 Ebenda, Absatz 13.4.

Zusicherungen verweist, da diplomatische Zusicherungen schon ihrer Natur nach nicht einklagbar sind und keine rechtlich bindende Wirkung haben.⁶²

Dass Agiza bei seiner Rückkehr von Folter bedroht sein würde, sei laut Urteil des VN-Ausschusses aufgrund der Tatsache, „dass die Anwendung von Folter gegenüber Häftlingen in Ägypten häufig und weit verbreitet ist“, insbesondere gegenüber Personen, die aus „politischen Motiven oder Sicherheitsgründen inhaftiert“ wurden, ebenso erkennbar gewesen wie aufgrund der Tatsache, dass die schwedischen Sicherheits- und Geheimdienste selbst den Beschwerdeführer mit terroristischen Aktivitäten in Verbindung brachten und „die Geheimdienste zweier anderer Staaten [der USA und Ägyptens] Interesse am Beschwerdeführer“⁶³ hatten. Auch die Misshandlung Agizas „durch ausländische [US-amerikanische] Geheimagenten, aber mit stillschweigendem Einverständnis der [schwedischen] Polizei“ noch in Schweden unmittelbar vor der Abschiebung hätten das Risiko, gefoltert zu werden, deutlich gemacht, was – so die Schlussfolgerung des Ausschusses – insgesamt den Tatbestand einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe ausmache.⁶⁴

Der Ausschuss entschied darüber hinaus, dass Schweden seine Verpflichtungen gemäß Artikel 3 auch dadurch verletzt habe, dass es versäumt habe, den Beschluss, Agiza abzuschicken, „einer wirksamen, unabhängigen und objektiven Prüfung“⁶⁵ zu unterziehen.

Die Entscheidung des Ausschusses gegen Folter im Fall Agiza gründet sich auf den Beschluss des EGMR im Fall Chahal und verleiht den in wachsender Zahl vorliegenden Gutachten, dass diplomatische Zusicherungen kein wirksamer Schutz gegen Folter sind, besonderes Gewicht.

Eine Führungsrolle für die OSZE

Die Praxis der Staaten, diplomatische Zusicherungen des Verzichts auf Folter einzuholen, ist in der gesamten OSZE-Region zu beobachten. Derartige Zusicherungen bedrohen die Absolutheit des Folterverbots, einschließlich des Non-Refoulement-Prinzips. Mit der Preisgabe des grundsätzlichen Prinzips, dass Folter unter keinen Umständen gerechtfertigt ist, im Namen der Terrorismusbekämpfung höhlen wir gerade diejenigen Werte aus, die unsere Gesellschaften zusammenhalten – und genau damit helfen wir dem modernen Terrorismus, sein Ziel zu erreichen.

Die geographische Verbreitung der Zusicherungen und die Verbindung, die durch ihre Anwendung zwischen Menschenrechten und Sicherheit hergestellt wird, lässt die OSZE besonders geeignet erscheinen, bei diesem Thema eine

62 Vgl. Still at Risk, a.a.O. (Anm. 4), S. 21-23.

63 Agiza v. Sweden, a.a.O. (Anm. 59), Absatz 13.4.

64 Ebenda.

65 Ebenda, Absatz 13.8.

führende Rolle zu übernehmen, sowohl politisch in Gestalt des Amtierenden Vorsitzenden und des Ministerrats als auch praktisch durch das BDIMR und die Antiterrorgruppe im OSZE-Sekretariat (*Action against Terrorism Unit, ATU*).

Auf der Grundlage des Kopenhagener Dokuments und der OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus sollte die OSZE darauf hinwirken, dass die Bedrohung durch Terrorismus auf eine Weise bekämpft wird, die die Absolutheit des Folterverbots aufrechterhält statt sie zu untergraben. Hart zu bleiben in der strikten Ablehnung von Folter, ganz gleich, welcher Art die Bedrohung ist, erfordert Mut. Schafft man das nicht, sind die seit mehr als einem halben Jahrhundert erzielten Fortschritte, diese Geißel zu eliminieren, in Gefahr.